

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan teori

1. Gaya Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah kemampuan seseorang dalam mempengaruhi dan mengatur orang banyak dalam memberi pengarahan akan sesuatu kegiatan untuk menggapainya. Pemimpin yang baik memberikan pengalaman, keterampilan, dan sikap pribadinya untuk membangkitkan semangat dan tim kerja. Pemimpin yang efektif mampu memberikan pengarahan terhadap usaha semua pegawai dalam mencapai tujuan organisasi.

Menurut Trisnawati (2005), kepemimpinan diartikan sebagai proses mempengaruhi dan mengarahkan para pegawai dalam melakukan pekerjaan yang telah ditugaskan kepada mereka. Definisi gaya kepemimpinan menurut Thoha (2007) adalah norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut berusaha mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang ia lihat. Sehingga gaya kepemimpinan tidak bisa dilepaskan dari kepribadian seseorang. Karena setiap orang pasti mempunyai sikap pemimpin, hanya saja ada yang lebih dilatih atau tidak. Dan ada beberapa orang yang mempunyai sikap kepemimpinan yang baik. Biasanya sikap ini dipengaruhi dari faktor keluarga, lingkungan dan sekolahnya. Tapi seorang pemimpin tidak semuanya yang memiliki gaya kepemimpinan yang baik. Seorang

pemimpin yang baik harus dapat berkomunikasi dengan setiap bawahannya, tanpa menghilangkan rasa hormat setiap bawahannya tersebut dan juga dapat member pemahaman dan pengarahan yang baik agar bawahannya mengerti akan tugasnya. Dan kesalahpahaman dalam kerjaan pun dapat diminalisir, sehingga pekerjaan dapat berjalan dengan baik sesuai tujuan organisasi.

Gaya kepemimpinan menurut Ronald Lippit dan Ralp K. White (1998) dalam Zibar (2007), membagi perilaku sebuah kelompok yang dipimpin oleh seorang pemimpin yang bergaya *authoritarian*, *democratics* dan *laissez faire*.

Ciri-ciri pemimpin *authoritarian* yaitu; wenang terpusat pada pemimpin, keputusan selalu dibuat oleh pemimpin, komunikasi satu arah, pengawasan pada bawahan dilakukan secara ketat, lebih banyak kritik daripada pujian, pimpinan menuntut prestasi sempurna dari bawahan tanpa syarat, tanggung jawab keberhasilan organisasi hanya dipikul oleh pemimpin, kasar dalam bertindak, dan kaku dalam bersikap.

Sedangkan tipe pemimpin *democratic* yaitu; wewenang pimpinan tidak mutlak, pimpinan bersedia melimpahkan sebagian wewenang pada bawahan, keputusan dibuat bersama antara atasan dan bawahan, komunikasi timbal-balik, pengawasan dilakukan secara wajar, pujian dan kritik seimbang, bawahan dapat memberikan saran, dan tanggung jawab keberhasilan organisasi ditanggung bersama.

Tipe pemimpin *Laissez faire* yaitu; pimpinan melimpahkan sepenuhnya wewenang pada bawahan, keputusan lebih banyak dibuat oleh bawahan, pimpinan hanya berkomunikasi dengan bawahan bila diperlukan, hampir tidak ada pengawasan dari pimpinan kepada bawahan, peranan pimpinan sangat sedikit pada kelompok, kepentingan pribadi lebih utama dari pada kepentingan kelompok, dan tanggung jawab organisasi dipikul oleh orang per orang.

Sehingga gaya kepemimpinan dapat mempengaruhi apakah para bawahan dapat berpotensi dalam penyusunan anggaran untuk melakukan kesenjangan atau tidak. Dan apakah para atasan atau manajer selalu berorientasi pada kinerja atau pada tugas. Jika pemimpin sudah terlalu berorientasi pada kinerja, dengan ini pemimpin atau atasan dapat memberi pengaruh-pengaruh pada bawahan agar dalam menyusun anggaran, dan dapat merealisasikannya dengan mudah dan kinerja terlihat baik. Banyak atasan yang melakukan berbagai cara agar anggarannya dapat tercapai, salah satu caranya adalah dengan menuntut para staff untuk menurunkan anggaran dari anggaran sebelumnya. Sehingga secara otomatis anggaran ini dapat lebih mudah dicapai dan kinerja mereka terlihat baik.

2. Ketidakpastian Lingkungan

Ketidakpastian lingkungan adalah suatu keadaan dimana organisasi tidak mampu dalam memprediksi lingkungan disekitar organisasi. Ketidakpastian lingkungan merupakan salah satu faktor yang sering menyebabkan organisasi

melakukan penyesuaian terhadap kondisi organisasi dengan lingkungan menurut I Ketut (2010). Di dalam lingkungan relatif stabil (ketidakpastian rendah), individu dapat memprediksi keadaan dimasa yang akan datang sehingga langkah-langkah yang akan dilakukannya dapat membantu organisasi menyusun rencana dengan lebih akurat menurut Duncan (1972).

Kemampuan memprediksi keadaan di masa datang pada kondisi ketidakpastian lingkungan yang rendah dapat terjadi pada individu yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Informasi pribadi yang dimiliki bawahan dapat digunakan untuk membantu penyusunan anggaran agar lebih akurat karena bawahan mampu mengatasi ketidakpastian dan dapat digunakan untuk memprediksi kejadian di masa datang. Sedangkan dalam kondisi ketidakpastian yang rendah, partisipasi bawahan yang tinggi akan mampu menciptakan senjangan anggaran. Hal ini memungkinkan karena bawahan mampu memprediksi prospek masa depan dan dapat memperkirakan langkah-langkah yang harus dilakukan sehingga dapat digunakan untuk melakukan senjangan anggaran dengan melaporkan perkiraan yang bias. Ketidakpastian merupakan persepsi dari anggota organisasi. Seseorang mengalami ketidakpastian karena dia merasa tidak memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara akurat.

3. Risk Taker

Kindler (1999) dalam Muh. Reza (2010) mengungkapkan bahwa pengambilan risiko adalah suatu proses dimana seseorang memutuskan apakah kemungkinan tidak akan kehilangan sesuatu yang diinginkan. Sedangkan Bell & Bell's (dalam Karaman & Cok, 2007) mendefinisikan bahwa pengambilan risiko hanya mencakup perilaku kehendak di mana hasil tetap tidak menentu dengan kemungkinan diidentifikasi sebagai hasil kesehatan negatif.

Risiko dapat diartikan sebagai peluang terjadinya kerugian. Secara luas resiko berarti kemungkinan terjadinya hasil yang tidak diinginkan atau berlawanan dari yang diinginkan. Dalam suatu organisasi pun memiliki banyak risiko. Saat membentuk satu organisasi, maka akan muncul banyak masalah-masalah, dan itulah risiko membangun satu tim.

Coles at al., (2004) menyebutkan bahwa risiko perusahaan (corporate risk) merupakan cermin dari policy yang diambil oleh pimpinan perusahaan. Policy yang diambil pimpinan perusahaan bisa mengindikasikan apakah mereka memiliki karakter risk taking ataukah risk averse (Coles at al., 2004). Low (2006) menyebutkan bahwa, dalam menjalankan tugasnya sebagai pimpinan perusahaan eksekutif memiliki dua karakter yakni sebagai risk taker dan risk averse. Semakin tinggi corporate risk maka eksekutif semakin memiliki karakter risk taker, demikian sebaliknya. Terkait dengan karakter eksekutif, Lewellen (2003) menyebutkan bahwa karakter eksekutif yang risk

taker lebih berani membuat keputusan melakukan pembiayaan dari hutang, mereka memiliki informasi yang lengkap tentang biaya dan manfaat dari hutang tersebut.

Eksekutif yang memiliki karakter risk taker adalah eksekutif yang lebih berani dalam mengambil keputusan bisnis dan biasanya memiliki dorongan kuat untuk memiliki penghasilan, posisi, kesejahteraan, dan kewenangan yang lebih tinggi, (Maccrimon dan Wehrung, 1990). Eksekutif yang memiliki karakter risk taker tidak ragu-ragu untuk melakukan pembiayaan dari hutang (Lewellen, 2003), hal ini dilakukan supaya perusahaan tumbuh lebih cepat. Dalam konteks pemerintahan, karakter eksekutif ini berani untuk melakukan *budgetary slack* dalam penyusunan anggaran guna dapat memudahkan kinerja mereka dalam merealisasikannya

Risk taker merupakan satu hal yang dimiliki semua orang artinya bahwa setiap orang yang berani dalam mengambil risiko. Setiap hal yang dilakukan orang memiliki risiko, bahkan hal yang paling sederhana dan mudah dilakukan. Setiap kegiatan yang dilakukan akan memberikan peluang untuk terjadinya risiko. Karena selalu ada hal-hal tertentu yang bisa mempengaruhi pencapaian tujuan kita namun diluar kontrol kita. Bisa dikatakan bahwa tidak ada satu hal pun di dunia ini yang melibatkan pengambilan keputusan yang tanpa risiko.

Beberapa orang menganggap resiko ini menjadi sebuah tantangan untuk dirinya. Atau juga pengambilan resiko ini dikarenakan adanya kepentingan pribadi. Tentu saja pengambilan resiko ini dapat berpengaruh dalam pekerjaannya. *Risk taker* merupakan orang yang berani spekulatif dalam mengambil keputusan dengan

mengukur risiko secara intuitif saja. Para *risk taker* ini sering disebut *speculator* atau *gambler*. Meskipun risiko adalah hal yang merugikan, namun tiap orang mempunyai cara tersendiri dalam pengambilan risiko. Ada orang yang dalam pengambilan risiko berani dan ada pula yang bersifat pasif karena memikirkan konsekuensi negatif dari risiko.

4. *Budgetary Slack*

Menurut A. Ikhsan dan M. Ishak (2005) *slack* anggaran adalah selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk secara efisien menyelesaikan suatu tugas dan jumlah sumber daya yang lebih besar yang diperuntukkan bagi tugas tersebut. Lebih lanjut disampaikan bahwa *slack* diciptakan dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah input yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit output.

Anthony dan Govindarajan (2003) mendefinisikan *budgetary slack* sebagai perbedaan jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi terbaik dari organisasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik yang diajukan, sehingga target akan mudah dicapai.

Slack diciptakan dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah *input* yang

dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit *output*. Merchant, Lukka, dan Young dalam Erawati (2006) mempunyai pengertian yang sama mengenai *slack* anggaran, yaitu sebagai pengungkapan yang dimasukkan dalam anggaran yang memungkinkan mudah dicapai. Jika anggaran lebih mudah dicapai karena adanya *slack* atau faktor-faktor lain sebagai akibat adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran, yang terjadi adalah menurunnya atau menghilangnya keuntungan motivator yang sesungguhnya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa *budgetary slack* merupakan suatu usaha untuk memperindah anggaran. *Budgetary slack* juga digambarkan sebagai *dysfunctional behavior* karena manajer berusaha untuk memuaskan kepentingannya yang nantinya akan merugikan organisasi.

Salah satu pendekatan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran sektor publik yang diuraikan oleh Mardiasmo (2002), yaitu pendekatan anggaran konvensional dalam beberapa kelemahan yang diuraikan, ternyata salah satunya dapat memunculkan *budgetary slack* atau *budget padding* yang merupakan akibat dari sentralisasi penyiapan anggaran yang ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran.

Eisenhardt dan Stevens dalam I Ketut (2010) menyebutkan empat kondisi penting sehingga senjangan anggaran dapat terjadi. Pertama, terdapat informasi asimetri antara manajer (bawahan) dengan atasan mereka. Kedua, kinerja manajer tidak pasti. Jika terdapat kepastian dalam kinerja, maka atasan dapat menduga usaha manajer melalui *output* mereka sehingga senjangan anggaran sulit untuk dilakukan.

Ketiga, manajer mempunyai kepentingan pribadi. Keempat, adanya konflik tujuan antara manajer dengan atasan mereka. Selanjutnya Onsi, Merchant, dan Dunk dalam I Ketut (2010) menyatakan kondisi yang kelima, yaitu pentingnya peranan manajer dalam partisipasinya terhadap proses penganggaran.

5. Penyusunan Anggaran

Penyusunan anggaran merupakan proses pembuatan rencana kerja untuk jangka waktu setahun yang dinyatakan dalam satuan moneter dan satuan kuantitatif yang lain (Mulyadi, 2001 dalam Vitha 2010). Dalam penyusunan anggaran manajer tingkat atas berperan dalam menyusun usulan dalam anggaran baik usulan dari bawahan maupun sesama manajer.

Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien (Schief dan Lewin, 1970; Welsch, Hilton dan Gordon, 1996). Anggaran juga dapat dikatakan sebagai alat perencanaan yang terdiri dari rencana kegiatan atas sejumlah target yang ingin dicapai.

Penyusunan anggaran ini dilakukan oleh banyak pihak. Proses penyusunan anggaran merupakan tahap yang paling menentukan dalam pengalokasian dana dan sumber daya. Adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan serta terbatasnya dana yang tersedia memerlukan *mindset* yang mampu mentransformasikan arah dan

kebijakan umum pemerintah daerah yang telah diformulasikan dalam bentuk program kerja dan strategi, baik strategi jangka panjang maupun jangka pendek.

Menurut Syarifudin (2003) ada dua jenis pendekatan anggaran dalam sektor publik, yang pertama anggaran tradisional. Terdapat dua ciri utama dalam anggaran tradisional, yakni cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*.

Incrementalism adalah pendekatan anggaran yang hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Sementara *line item* adalah Metode yang tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun sebenarnya secara riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan pada periode sekarang.

Yang kedua anggaran public dengan pendekatan NPM (*New Public Management*). *New Public Management* berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi kebijakan penggunaan paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah di antaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya, dan kompetisi tender.

6. Kinerja Pemerintah

Pengertian kinerja menurut Wibowo (2007) berasal dari pengertian *performance* yang memberikan pengertian sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Amstrong dan Baron menjelaskan bahwa kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Selanjutnya Sudarto (1999) menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai hasil atau kerja dari suatu organisasi yang dilakukan oleh individu yang dapat ditunjukkan secara nyata dan dapat diukur.

Dengan adanya beberapa pengertian kinerja yang telah disebut diatas, kinerja perseorangan harus lebih diperhatikan karena kinerja organisasi merupakan hasil kumpulan kinerja perseorangan. Sehingga dapat disimpulkan kinerja merupakan perbuatan, penampilan, prestasi, daya guna dan unjuk kerja dari suatu organisasi atau individu yang dapat ditunjukkan secara nyata dan dapat diukur.

Pemerintah bertugas untuk mengatur tata kelola suatu daerah atas segala sesuatu didalamnya, baik dalam peraturan, kebijakan, pengelolaan sumber daya, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Instansi pemerintah adalah perangkat negara kesatuan republik indonesia yang menurut peraturan perundangan yang berlaku terdiri dari: kementerian, departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, markas besar tni (meliputi: markas besar tni angkatan darat, angkatan udara, angkatan laut), kepolisian republik indonesia.

Sementara itu Mustopadidjaja (2002) menjelaskan bahwa untuk organisasi pemerintahan, kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) bukan saja memerlukan kebijakan yang baik (*good policy*), tetapi juga system dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik (*good policy implementation system and process*); dan kedua hal terakhir itu memerlukan system administrasi pemerintahan negara yang baik (*good publik administration system*) yang mensyaratkan adanya sumberdaya manusia yang baik.

B. Penelitian sebelumnya dan penurunan hipotesis

1. Gaya kepemimpinan dan *budgetary slack*

Menurut Young dalam Kartono (2003) dalam subekti (2012) kepemimpinan yaitu bentuk dominasi atas kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu yang berdasarkan penerimaan kelompoknya, dan memiliki keahlian khusus yang tepat bagi situasi yang khusus. Sehingga inilah yang menjadi kesempatan untuk para aparatur di pemerintahan daerah dalam melakukan penyusunan anggaran agar dapat mengajak para bawahannya untuk membuat anggaran yang lebih mudah untuk direalisasikan dengan kata lain, menyebabkan *budgetary slack*. Hal ini senada dengan penelitian yang dilakukan oleh Dunk, Alan S., dan Nouri, Hossein (1998) dalam Zibar (2007) menyatakan bahwa gaya kepemimpinan yang superior atau gaya kepemimpinan turut menjadi salah satu variabel yang mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*.

Penelitian lainnya tentang gaya kepemimpinan terhadap *budgetary slack* belum ada yang meneliti secara langsung. Sehingga dari uraian diatas penulis tertarik untuk meneliti gaya kepemimpinan terhadap *budgetary slack*. Sehingga dapat ditarik hipotesis sebagai berikut;

H1: Gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*

2. Ketidakpastian lingkungan dan *budgetary slack*

Rasa kecemasan yang dimiliki dan juga adanya ketidakpastian yang mereka rasakan dalam lingkungan kerjanya yang menjadi salah satu pendorong para aparatur lebih mengutamakan kepentingan pribadinya. Dalam melakukan penyusunan anggaran inilah yang menjadi salah satu pendorong para aparatur lebih memilih untuk membuat kinerjanya terlihat bagus. Hal ini sesuai dengan penelitian Dunk, Alan S, dan Nouri dalam Zibar (2007) menyatakan bahwa ada tiga level yang turut mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*, salah satunya level lingkungan. Namun ini bersebrangan dengan penelitian yang dilakukan oleh I ketut sujana (2010) menunjukkan hasil bahwa variabel ketidakpastian lingkungan tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap *budgetary slack*.

Dengan demikian dari penelitian mengenai pengaruh ketidakjelasan lingkungan terhadap adanya *budgetary slack* mempunyai hasil yang belum konsisten. Sehingga pada penelitian kali ini peneliti tertarik untuk meneliti ketidakpastian

lingkungan sebagai variabel independen. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat ditarik sebuah hipotesis yaitu:

H₂: Ketidakpastian Lingkungan berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*.

3. *Risk Taker* dan *budgetary slack*

Risk taker adalah seseorang yang suka dengan pengambilan resiko. Resiko baginya adalah sebuah tantangan tersendiri atas kepuasannya. Menurut Shciff dan Lewin (1968), pada Leavins, John R., Omer, Khusheed dan Vilutis, Arv (1995) dalam Zibar (2007) menunjukkan bahwa masalah-masalah kritis dalam penyusunan anggaran cenderung mengarah ke area keprilakuan. Sehingga dia cenderung suka melakukan kecurangan atas pekerjaannya. Fuller, Trimpop (dalam Morsunbul, 2009) juga mendefinisikan bahwa pengambilan risiko adalah setiap perilaku baik disadari atau tidak disadari yang diikuti dengan ketidakpastian yang dirasakan tentang hasilnya, atau tentang kemungkinan keuntungan bagi fisik, kesejahteraan ekonomi atau psikososial bagi individu atau orang lain.

Dalam pemerintahan seorang *risk taker* cenderung mengambil resiko untuk keperluan pribadinya atau ada motif keuntungan didalamnya. Karena *risk taker* ini akan berani saja mengambil resiko demi sebuah keadaan yang dapat menguntungkan dirinya tanpa memikirkan akibat dari resiko tersebut. Jika seorang *risk taker* ini merupakan salah satu orang yang terkait dalam penyusunan anggaran. Mereka lebih

suka melakukan kesenjangan anggaran, karena dengan begitu kerja mereka dapat lebih mudah sementara kinerja mereka terlihat baik. Tentu saja seorang *Risk taker* ini sangat berbahaya, karena mereka dapat merugikan pemerintah hanya untuk mendapatkan keadaan yang dapat menguntungkan dirinya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka peneliti tertarik mengambil *Risk taker* sebagai variabel independen untuk diteliti bagaimana pengaruhnya terhadap terjadinya *budgetary slack*. Sehingga dapat ditarik sebuah hipotesis yaitu:

H₃: Risk Taker berpengaruh positif terhadap Budgetary Slack.

C. Model penelitian

Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah *budgetary slack*, sedangkan variabel independennya adalah gaya kepemimpinan, ketidakpastian lingkungan dan *risk taker*.

Gambar 2.1

Model Penelitian

