

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran merupakan rencana atau taksiran keuangan di masa depan yang dapat mengidentifikasi tujuan dan tindakan yang perlu dilakukan untuk mencapainya (Fatmawati, 2021). Walaupun demikian, dalam prakteknya di dunia nyata, rencana-rencana yang digunakan sebagai tolak ukur kinerja tersebut sering kali meleset karena adanya kesenjangan dalam anggaran. Senjangan anggaran (*budgetary slack*) merupakan suatu kondisi di mana terdapat selisih perbedaan jumlah anggaran yang di rencanakan dengan anggaran aktual (Anggita et al., 2019). Senjangan anggaran akan mengakibatkan anggaran tidak berfungsi dengan baik sebagai alat penilaian kinerja manajer tingkat bawah karena anggaran yang ditetapkan tidak mencerminkan kemampuan sebenarnya dari manajer tersebut (Junjunan & Yulianto, 2019).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki hak otonomi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Oleh karena itu, pemerintah daerah memerlukan perencanaan berupa anggaran yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan operasional agar dapat mencapai dan mewujudkan tujuannya (Ranti Melasari, 2020). Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan daerah sangat diperlukan. Instansi daerah yang melakukan penganggaran secara mandiri salah satunya adalah RSUD.

Rumah Sakit Unit Daerah (RSUD) merupakan Unit Pelaksana Teknis Daerah Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur yang berbentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Menurut Permendagri No. 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, tujuan dibentuknya BLUD adalah untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan praktik bisnis yang sehat. Tujuan tersebut untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang dikelola berdasarkan kewenangan.

Penetapan RSUD menjadi BLUD mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Kondisi ini mendorong RSUD yang dulu merupakan *cost centre*, dimana semua biaya operasional RSUD dibiayai oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui APBD dan APBN, kini harus memadukan orientasi *service public oriented* dan *profit oriented*. Tujuannya adalah untuk mengurangi beban anggaran daerah dan pusat, atau bahkan untuk menjadikan RSUD sebagai salah satu lembaga yang menghasilkan sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Tabel 1. 1 Realisasi Anggaran Beberapa RSUD di Kabupaten Madiun

NAMA RUMAH SAKIT	TAHUN	ANGGARAN	REALISASI	SELISIH
RSUD Caruban Kabupaten Madiun	2023	93.353.700.301	106.422.212.651	(13.068.512.349)
RSUD Dungus Kabupaten Madiun	2023	64.475.754.566	55.768.439.392	8.707.315.174
RSUD Dolopo Kabupaten Madiun	2022	181.270.855.005	155.368.349.682	25.902.505.323

Dari data di atas, dapat diketahui bahwa beberapa RSUD di Kabupaten Madiun terjadi ketidaksesuaian antara anggaran yang ditetapkan sebelumnya dengan realisasi anggarannya meskipun angka realisasi anggaran tidak jauh berbeda dari angka yang dianggarkan. Ketidaksesuaian disebut sebagai *variance* atau selisih dari anggaran dengan realisasi, beberapa penelitian terdahulu mengatakan adanya *variance* merupakan salah satu sinyal terjadinya senjangan anggaran (*budgetary slack*). Ketidaksesuaian ini diakibatkan oleh kurang efektifnya pengawasan dan pengendalian yang dilakukan sehingga terjadi penyimpangan-penyimpangan baik dari segi dana maupun jumlah kegiatan yang dilaksanakan (Pamungkas et al., 2023).

Aktivitas yang dapat menyebabkan senjangan anggaran (*budgetary slack*) dalam rumah sakit sering kali terjadi dalam kegiatan belanja modal peralatan dan mesin, pengadaan alat kesehatan dan obat-obatan, belanja modal gedung dan bangunan, belanja barang dan jasa, serta belanja pegawai.

Teori keagenan selalu dikaitkan dengan penjelasan konsep senjangan anggaran (*budgetary slack*), yaitu adanya interaksi antara principal dan agen yang memunculkan batasan kewenangan di antara mereka (Azizah & Diansari, 2021). Dalam penelitian ini, teori agensi akan digunakan untuk mengevaluasi keefektifan penganggaran partisipatif dalam senjangan anggaran. Melalui partisipasi anggaran oleh bawahan dalam proses penyusunan anggaran bersama atasan, bawahan dapat menggunakan kelebihan informasi yang dimiliki (Aris Anugrah Agustianto, 2019).

Teori keagenan adalah teori yang menjelaskan munculnya konflik antara pemilik dan manajer dengan kepentingan individu yang berbeda yang biasanya sering disebut konflik keagenan (Fatmawati, 2021). Konflik keagenan dapat terjadi karena adanya

penguasaan informasi yang tidak seimbang antara pemilik dan manajer. Manajer lebih banyak mengetahui informasi yang tidak diketahui oleh pemilik sehingga memunculkan asimetri informasi (Fatmawati, 2021).

Teori *goal setting* merupakan salah satu bentuk teori motivasi, teori *goal setting* menekankan pada pentingnya hubungan antara tujuan yang ditetapkan dan kinerja yang dihasilkan (Aisyah & Susilowati, 2021). Konsep dasarnya adalah jika seseorang dapat memahami tujuan yang diharapkan oleh organisasi, perilakunya di tempat kerja akan dipengaruhi oleh pemahaman tersebut. Menurut (Aisyah & Susilowati, 2021), ketika seorang individu memiliki komitmen untuk mencapai tujuannya, maka komitmen tersebut akan mempengaruhi tindakannya dan mempengaruhi konsekuensi kinerjanya. Dengan kata lain, teori ini mengisyaratkan bahwa karyawan yang sangat bermotivasi akan mempengaruhi kinerja manajerial untuk mencapai sasaran penyerapan anggaran.

Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh dua atau lebih pihak yang mempunyai dampak di masa yang telah ditetapkan. Oknum - oknum yang turut serta di dalam perancangan anggaran itu ialah pihak atasan (*principal*) dan bawahan (*agent*) atau juga disebut dengan *budgeting participation* (partisipasi anggaran) (Anggita et al., 2019). Partisipasi anggaran melibatkan bawahan pada proses pembuatannya, tujuan anggaran akan terlihat menunjukkan tujuan pribadi para bawahan atau justru mencapai kesesuaian dengan organisasi (Azizah & Diansari, 2021). Ini menunjukkan bahwa karyawan memiliki fleksibilitas untuk menentukan standar kinerja yang akan mereka capai selama periode berikutnya. Ini akan mendorong karyawan untuk bertindak memanfaatkan peluang, salah satunya dengan senjangan anggaran. Masalah yang sering muncul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah/menengah dalam penyusunan anggaran ialah

penciptaan senjangan anggaran (Anggita et al., 2019). Adanya keterkaitan pada hal tersebut dengan teori agensi yang menerangkan bahwa hubungan keagenan dapat dinyatakan dalam bawahan sebagai agen dan atasan sebagai prinsipal (Anggraeni Nur Siswiraningtyas, 2021). Dari hasil penelitian terdahulu, terdapat ketidakkonsistenan dari penelitian satu dengan penelitian lain. Seperti penelitian yang dilakukan oleh (Junjuna & Yulianto, 2019) dan (Nurfritri Zulaika, 2022) mereka menyatakan bahwa penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh (Bimo Rentor & Carolina, 2020) menyatakan bahwa penganggaran partisipatif tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Asimetri informasi dapat diartikan sebagai konsep yang terjadi di dalam teori agensi ketika karyawan menyembunyikan informasi dari atasan sehingga atasan tidak mengetahui informasi yang dimaksud (Macintosh & Quattrone, 2010: 68) dalam (Bimo Rentor & Carolina, 2020). Teori agensi (*Agency Theory*) adalah konsep yang menjelaskan hubungan kontraktual antara prinsipal dan agen, yaitu antara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi (Junjuna & Yulianto, 2019). Manajer lebih banyak mengetahui informasi yang tidak diketahui oleh pemilik sehingga memunculkan asimetri informasi (Fatmawati, 2021b). Konflik keagenan bisa terjadi dikarenakan adanya kepemilikan informasi yang tidak seimbang antara pemilik dan manajer. Manajer yang mengetahui kondisi pasar yang sesungguhnya seharusnya memberikan informasi tersebut kepada pihak internal organisasi, salah satunya adalah pemilik. Jika tidak, maka nantinya akan menimbulkan ketimpangan informasi atau asimetri informasi yang berdampak pada proses pembuatan anggaran yang dapat memicu terjadinya senjangan anggaran (*budgetary slack*). Dari hasil penelitian terdahulu, seperti yang dilakukan oleh (Ranti Melasari, 2020), (Bimo Rentor & Carolina, 2020), (Azizah & Diansari, 2021),

menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh (Ivo et al., 2015) menyatakan bahwa asimetri informasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam individu untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi (Wokas Brayen, 2022). Seseorang yang berkomitmen tinggi terhadap perusahaannya akan setia dan memberikan yang terbaik untuk perusahaan. Dengan begitu, akan meminimalisir praktik pengambilan keuntungan yang dilakukan dilakukan secara sepihak, seperti senjangan anggaran (*budgetary slack*), dalam dalam penyusunan suatu anggaran (Rezsa Arlinda Sarwendhi, 2021). Teori *goal-setting* yang menyebutkan bahwa individu dengan komitmen tinggi dari individu maka ia akan mementingkan kepentingan organisasi (Anggraeni Nur Siswiraningtyas, 2021). Ketika individu memiliki komitmen organisasi yang kuat, maka ia akan berusaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan begitupun sebaliknya (Anggraeni Nur Siswiraningtyas, 2021), yang mana ketika individu tidak memiliki komitmen yang kuat terhadap organisasi, maka hal tersebut dapat menimbulkan konflik atau bahkan pengambilan keuntungan secara sepihak yang dapat memicu senjangan anggaran (*budgetary slack*). Dari penelitian terdahulu, terdapat perbedaan yang menyatakan pengaruh komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh (Anggraeni Nur Siswiraningtyas, 2021), (Aris Anugrah Agustianto, 2019) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Sebaliknya, penelitian yang dilakukan oleh (Azizah & Diansari, 2021), (Anggita et al., 2019) menyatakan bahwasanya komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Berdasarkan fenomena dan *research gap* yang telah dijelaskan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat ketidakkonsistenan hasil dari beberapa penelitian terdahulu. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji ulang terkait penelitian tersebut. Dengan demikian, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **‘Pengaruh Penganggaran Partisipatif, Asimetri Informasi, dan Komitmen Organisasi Terhadap *Budgetary Slack* pada RSUD di Kabupaten Madiun.’**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

4. Untuk menganalisis bagaimana pengaruh penganggaran partisipatif terhadap *budgetary slack*.
5. Untuk menganalisis bagaimana pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.
6. Untuk menganalisis bagaimana pengaruh komitmen organisasi terhadap *budgetary slack*.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk berbagai pihak, maka manfaat yang ingin dicapai oleh peneliti adalah sebagai berikut:

7. **Manfaat bagi pegawai RSUD di Kabupaten Madiun**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi pegawai RSUD di Kabupaten Madiun tentang faktor apa saja yang dapat mempengaruhi dalam penyusunan anggaran.

8. **Manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Madiun**

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah Kabupaten Madiun untuk mengurangi terjadinya senjangan anggaran dalam lapisan pegawai RSUD di Kabupaten Madiun.

9. **Manfaat bagi Pembuat Aturan atau Regulator**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan bahan pertimbangan dalam pembuatan aturan dan juga ketetapan yang berkenaan dengan praktik intensitas untuk melakukan tindakan senjangan anggaran, sehingga dapat mengurangi terjadinya kasus kecurangan dalam pembuatan anggaran.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penelitian ini ditulis dengan cara yang jelas dan sistematis agar pembaca mudah memahami penelitian ini. Penelitian yang jelas dan sistematis ini terdiri dari lima bab,

yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, dan metodologi penelitian, dengan uraian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang penelitian terdahulu, landasan teori, kerangka pemikiran, dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini mencakup dan menjelaskan mengenai rancangan penelitian, batasan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, penentuan populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel, data dan metode pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan untuk penelitian.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan mengenai gambaran subyek penelitian, analisis data, pengujian hipotesis dan pembahasan terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari penelitian dan juga keterbatasan pada penelitian ini serta saran untuk penelitian selanjutnya.