

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap organisasi memiliki tujuan yang hendak di capai. Tujuan tersebut dapat dicapai tidak terlepas dari peran seorang manajer yang mampu mempengaruhi bawahannya untuk melaksanakan tugas masing-masing karyawan. Dalam melaksanakan tugas yang di emban, harus memiliki rencana-rencana yang disusun dan dijadikan pedoman. Manajer sebagai tingkat atas, perlu memiliki sistem pengendalian agar dapat dengan mudah menilai usaha di masing-masing bagian dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Salah satu tugas pokok manajer ialah mengambil keputusan dalam lingkup kerjanya, termasuk anggaran. Anggaran merupakan salah satu bentuk sistem pengendalian. Anggaran adalah rencana keuangan masa depan, yang mengidentifikasikan tujuan dan tindakan yang diperlukan untuk mencapainya. Anggaran memiliki peran penting diantaranya ialah membantu manajemen dalam mengalokasikan keterbatasan sumber daya alam dan sumber dana yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan. Anggaran merupakan perencanaan yang berisi tentang rencana-rencana masa depan dan sering kali digunakan untuk menilai kinerja manajer (Anthony dan Govindarajan ,2007).

Akuntabilitas kinerja organisasi memerlukan laporan realisasi anggaran. Laporan realisasi anggaran pada sektor publik harus dipublikasikan. Hal tersebut bertujuan agar masyarakat dapat mengkritik dan memberi masukan atas kinerja organisasi sektor publik. Laporan tersebut merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan atas tugas pokok dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Penyusunan anggaran sektor publik benar-benar harus fokus akan tujuannya yaitu mensejahterakan masyarakat dan bukan hanya mewujudkan kepentingan masyarakat tertentu. Penyusunan tersebut diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama karena masih banyak ditemui berbagai kritikan masyarakat terkait pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian

anggaran yang kurang mencerminkan aspek ekonomis, efektif dan efisien dalam pengelolaannya (Mardiasmo,2009).

Salah satu aspek prioritas dalam pelayanan publik yaitu bidang kesehatan. Mengingat kesehatan merupakan kebutuhan dasar masyarakat sehingga perlu adanya ketepatan dalam merancang biaya dan maupun target pendapatan yang mampu dicapai. Partisipasi anggaran merupakan proses yang menggambarkan individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran sehingga perlunya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut (Brownell, 1982 dalam Falikhatun 2007). Pencapaian target penganggaran merupakan salah satu tujuan dalam organisasi, Namun, dalam praktiknya sering menimbulkan adanya *budgetary slack*. Budgetary slack biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant, 1981 dalam Falikhatun 2007).

Tabel 1.1
Realisasi Pendapatan dan Belanja Rumah Sakit Umum dr. Koesnadi
Kabupaten Bondowoso
Tahun Anggaran 2015–2017 (dalam jutaan)

Tahun	Anggaran Pendapatan (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)	(%)	Anggaran Belanja (Rp)	Realisasi Belanja (Rp)	(%)
2015	1.594.662,6	1.623.567,3	101	1.898.877,5	1.732.662,6	91
2016	1.992.693,9	2.053.919,6	103	2.260.097,7	2.036.582,7	90
2017	2.278.353,6	2.533.676,1	111	2.418.386,5	2.053.334,8	85

Sumber: Penelitian terdahulu

Berdasarkan data tersebut, anggaran rumah sakit umum dr. Koesnadi Kabupaten Bondowoso terdapat senjangan anggaran. Realisasi anggaran pendapatan selalu lebih tinggi dari pada anggaran pendapatan yang telah ditetapkan. Sedangkan, realisasi arealisasi anggaran belanja selalu lebih rendah dari pada anggaran belanja yang ditetapkan. Hal ini mungkin disebabkan oleh faktor partisipasi anggaran, informasi asimetri, Budaya organisasi, dan *group cohesiveness* terhadap senjangan anggaran. Rumah sakit merupakan organisasi yang berfokus pada pelayanan publik yang tentunya memiliki karakteristik anggaran yang sangat berbeda baik sifat, penyusunan, maupun pelaporannya.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, Yuwono (dalam Falikhatun, 2007) menemukan bahwa *budgetary slack* dipengaruhi oleh beberapa faktor. Salah satu faktornya ialah partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran. Penelitian yang menguji partisipasi dengan *budgetary slack* masih menunjukkan hasil yang bertentangan. Prakoso (2016) telah menguji secara empiris bahwa *budgetary slack* terjadi karena bawahan memberi informasi yang bias. Govindrajan (1986) menyatakan bahwa perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan melalui pendekatan kontijensi. Hal ini dilakukan dengan memasukkan variabel lain yang mungkin mempengaruhi partisipasi dengan *budgetary slack*. Pengaruh partisipasi penganggaran dan *budgetary slack* dipengaruhi oleh beberapa variabel diantaranya yaitu: informasi asimetri, budaya organisasi dan *group cohesiveness*.

Salah satu faktor yang menyebabkan senjangan anggaran (*budgetary slack*) adalah adanya asimetri informasi. Asimetri informasi adalah suatu keadaan dimana salah satu pihak atasan mempunyai pengetahuan yang lebih dari bawahan mengenai unit tanggung jawab bawahan, maupun sebaliknya bawahan mempunyai pengetahuan yang lebih dari pada atasan mengenai tanggung jawab bawahan. Bila kemungkinan pertama terjadi, maka akan ada tuntutan yang besar kepada bawahan untuk mencapai target yang diinginkan. Bila kemungkinan kedua terjadi, maka akan menimbulkan informasi bias atau asimetri informasi. Informasi bias dapat terjadi karena manajer tingkat bawah memberikan informasi yang tidak sesuai kepada manajer tingkat atas dalam proses penyusunan anggaran. Informasi bias ini dilakukan dengan membuat anggaran yang mudah dicapai melalui pelaporan anggaran dibawah kinerja yang diharapkan. Ketika manajer bawahan memberikan informasi yang bias, yaitu dengan membuat anggaran yang relative lebih mudah dicapai, sehingga terjadilah senjangan anggaran. Adanya senjangan anggaran ini akan menimbulkan kesulitan manajer atas dalam memonitor kemampuan atau potensial sesungguhnya yang dimiliki oleh manajer tingkat bawah.

Faktor lain yang mempunyai pengaruh terhadap kecenderungan bawahan untuk melakukan *budgetary slack* adalah budaya organisasi. Budaya organisasi mempengaruhi seseorang dalam bertindak dalam organisasi. Kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan selalu selaras dengan tujuan organisasi. Seseorang akan bekerja

dengan baik, bekerjasama dengan rekan kerja dan memandang masa depan. Adanya penganggaran atau penilaian berdasarkan prestasi anggaran, budaya organisasi juga memungkinkan dapat mempengaruhi seseorang untuk melakukan *budgetary slack* untuk mencari aman. Bawahan akan membuat target anggaran yang lebih mudah untuk dicapai dengan cara membuat target yang lebih rendah pada sisi pendapatan, dan membuat pengajuan biaya yang lebih tinggi pada sisi biaya.

Setiap organisasi memiliki struktur yang terdiri dari manajer dan divisi-divisi dibawahnya. Setiap divisi memiliki tugas masing-masing. Satu divisi dalam organisasi pemerintahan biasanya terdiri dari beberapa orang yang biasa disebut kelompok. Kelompok inilah yang mempunyai tanggung jawab dalam menyelesaikan tugas-tugasnya sesuai dengan bidangnya. Dalam satu kelompok ini juga memiliki peran dalam penyusunan anggaran. Keputusan penganggaran juga ada di tangan kelompok dalam memberikan informasi anggaran. *Group Cohesiveness* merupakan suatu tingkat yang menggambarkan para anggotanya tertarik satu sama lain dan termotivasi untuk tetap berada di dalam kelompok. Menurut schacter, Ellertson, dan Gregory (dalam Falikhatun 2007) kelompok dengan tingkat kohesivitasnya tinggi menyebabkan individu cenderung lebih sensitive kepada anggota lainnya dan lebih mau untuk membantu dan menolong mereka. Selanjutnya tingkat kohesivitas dipengaruhi oleh jumlah waktu yang dihabiskan bersama oleh para anggota kelompok, tingkat kesulitan dari penerimaan anggota baru ke dalam kelompok, ukuran kelompok, ancaman eksternal yang mungkin, dan sejarah keberhasilan dan kegagalan kelompok di masa lalu.

Tingkat kohesivitas bisa mempunyai akibat positif atau negative tergantung seberapa baik tujuan kelompok sesuai dengan tujuan organisasi formal. Bila kohesivitas tinggi dan kelompok menerima serta sepakat dengan tujuan formal organisasi maka perilaku kelompok akan positif ditinjau dari organisasi formal. Tetapi bila kelompok sangat kohesif tetapi tujuannya tidak sejalan dengan organisasi formal, maka perilaku kelompok akan negative ditinjau dari sisi organisasi formal (Robbins dan Judge, dalam Falikhatun 2007). Semakin besar kesempatan bagi para anggota kelompok untuk bertemu dan berinteraksi satu

sama lain, maka lebih besar juga kesempatan bagi anggota untuk menemukan minat yang sama dan menjadi tertarik satu sama lain. Semakin sulit untuk diterima menjadi anggota kelompok tersebut, maka para anggotanya semakin menghargai keanggotaan yang mereka miliki. Tingkat kohesivitas di pengaruhi oleh jumlah waktu yang dihabiskan bersama oleh para anggota kelompok, ukuran kelompok, ancaman eksternal yang mungkin, sejarah keberhasilan dan kegagalan kelompok di masa lalu.

Penelitian tentang *budgetary slack* telah banyak dilakukan oleh para peneliti. Namun, masih terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian. Penelitian Falikhatun (2007), Djasuli dan Fadilah (2011), Putranto (2012), Prakoso (2016) dan Usman, Paranan dan Sugianto (2012), menyimpulkan bahwa variabel partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Hal tersebut tidak konsisten dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mufarrihah (2017) yang menyimpulkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.

Penelitian Falikhatun (2007), Djasuli dan Fadilah (2011), Prakoso (2016), Usman, Paranan dan Sugianto (2012) dan Mufarrihah (2017) dengan variabel informasi asimetri menyatakan bahwa informasi asimetri memiliki pengaruh terhadap *budgetary slack*. Hal tersebut bertentangan dengan penelitian Putranto (2012) bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Falikhatun (2007), Djasuli dan Fadilah (2011) serta Prakoso (2016), dengan variabel yang sama yaitu budaya organisasi menyimpulkan bahwa budaya organisasi tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Hasil tersebut tidak konsisten dengan penelitian Usman, Paranan dan Sugianto (2012) dan Mufarrihah (2017) yang menyimpulkan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Penelitian mengenai *group cohesiveness* juga dilakukan oleh Falikhatun (2007), Djasuli dan Fadilah (2011), Prakoso (2016), mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*. Penelitian tersebut tidak konsisten dan bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Putranto (2012) yang menyimpulkan bahwa *group cohesiveness* tidak mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*. Beberapa variabel penelitian di atas menunjukkan hasil yang tidak konsisten

antara peneliti satu dengan yang lainnya, Sehingga peneliti tertarik untuk melanjutkan penelitian tersebut.

Beberapa penelitian, biasanya melakukan penelitian dengan melakukan di sektor swasta khususnya manufaktur, sedangkan pada sektor publik khususnya rumah sakit masih sedikit dilakukan. Beberapa uraian diatas menjadi latar belakang untuk melakukan penelitian di Rumah Sakit Umum dr. H. Koesnadi Kabupaten Bondowoso dengan judul: “pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri, budaya organisasi dan *group cohesiveness* terhadap *budgetary slack* (studi kasus pada rumah sakit umum dr. Koesnadi Bondowoso)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah informasi asimetri berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
4. Apakah *group cohesiveness* berpengaruh terhadap *budgetary slack*?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari uraian masalah di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*
2. Menganalisis pengaruh informasi asimetri terhadap *budgetary slack*
3. Menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap *budgetary slack*
4. Menganalisis pengaruh *group cohesiveness* terhadap *budgetary slack*

1.4 Batasan Masalah

Sasaran yang diharapkan dalam penelitian ini, peneliti akan lebih memfokuskan pada pembahasan mengenai, “ Pengaruh Partisipasi anggaran, Informasi Asimetri, Budaya Organisasi dan *Group Cohesiveness* terhadap *Budgetary Slack* (Studi Kasus Pada Rumah Sakit Umum dr. Koesnadi Kabupaten Bondowoso).

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi pengalaman bagi penulis dalam melaksanakan penelitian serta menambah pemahaman mengenai pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri, budaya organisasi dan *group cohesiveness* terhadap *budgetary slack* di Rumah Sakit Umum dr. Koesnadi Kabupaten Bondowoso. Kegunaan lain bagi pihak yang terkait yaitu:

1. Bagi pihak perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak manajemen perusahaan khususnya pimpinan perusahaan untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri, budaya organisasi dan *group cohesiveness* terhadap *budgetary slack*.

2. Bagi peneliti

Bagi peneliti, selain sebagai syarat menyelesaikan pendidikan, juga dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik, dan melatih penulis untuk dapat menerapkan teori yang diperoleh saat perkuliahan.

3. Bagi pihak akademis

Penelitian ini diharapkan memberikan tambahan informasi dan ilmu pengetahuan tentang pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri, budaya organisasi dan *group cohesiveness* terhadap *budgetary slack* di RSUD dr. Koesnadi Kabupaten Bondowoso yang dapat meningkatkan pemahaman mahasiswa sehingga dapat menjadi acuan dalam pembelajaran dan peningkatan ilmu pengetahuan.

4. Bagi peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian untuk penelitian berikutnya, khususnya yang berkaitan dengan anggaran.